

UFRJ/IEI

T0101

043960-6

Instituto Federal do Rio de Janeiro

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 101

CRISE DO PLANEJAMENTO E EMERGÊN-
CIA DE EXPERIÊNCIAS SOCIAIS INO-
VADORAS (DIAGNÓSTICO E PROJETOS
ALTERNATIVOS)

Luiz Alberto Gómez de Souza

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



43 - 016334

CRISE DO PLANEJAMENTO E EMERGÊNCIA DE EXPERIÊNCIAS SOCIAIS
INOVADORAS (DIAGNÓSTICO E PROJETOS ALTERNATIVOS)

Luiz Alberto Gómez de Souza

Julho/1986



anpec

ANPEC
ASSOCIACAO NACIONAL DE
PROFESSORES DE
ECONOMIA

Este trabalho foi impresso

com a colaboração de ANPEC

e o apoio financeiro do PNDE

ASSOCIACAO NACIONAL DE
PROFESSORES DE
ECONOMIA

FEA - UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 10 / 11 / 86
N.º Registro: 043960-6
US 98320

5
VFRS | IEI
TD 101

FICHA CATALOGRÁFICA

Souza, Luiz Alberto Gómez de
Crise do planejamento e emergência de experiências sociais inovadoras (diagnóstico e projetos alternativos).
-- Rio de Janeiro. UFRJ/Instituto de Economia Industrial, 1986.
75p. -- (Texto para Discussão, nº 101)

I - INTRODUÇÃO

A análise de alguns conceitos em voga na América Latina a partir dos anos 50 (desenvolvimento, planejamento) ou em época mais recente (pobreza crítica), mostra ao mesmo tempo seus condicionamentos políticos e ideológicos, assim como os impasses dos planos e projetos desenvolvidos à sombra deles. Retomar momentos do debate passado não é apenas um esforço de recuperar a memória histórica, mas a tentativa de extrair algumas lições úteis para os problemas do final desta década. Há fortes indícios de que estamos entrando numa daquelas crises seculares a que se referia Fernand Braudel em sua sugestiva análise do capitalismo ocidental. Para o autor, essa crise teria começado por volta de 1972, semelhante àquelas outras de 1350 e 1650 que antecederam de um século o Renascimento e a Revolução Industrial. As datas são aproximativas e provavelmente já em 1968 os movimentos da contracultura faziam sentir os primeiros sinais subterrâneos da crise. É bem possível que esta não possa ser reduzida apenas ao esgotamento de um sistema sócio-econômico, mas signifique mais profundamente posta em questão de toda uma civilização que cresceu nos parâmetros de uma racionalidade ocidental, desenvolveu-se fulminante para a ciência, a técnica e as forças produtivas do mundo industrial e construiu o estado-nação dos últimos séculos. Se essa hipótese tiver alguma validade, as análises das relações entre economia e política, sociedade e estado, deveriam inscrever-se numa perspectiva mais radical e crítica e as tentativas de reajustes nas velhas ferramentas

teóricas e de intervenção social teriam que dar lugar a alternativas bem mais ambiciosas. Em conseqüência, os temas do planejamento (diagnóstico, metas e planos) e das políticas econômicas e sociais, não poderiam manter-se prisioneiros da lógica interna da situação atual, mas exigiram ser relativizados dentro de um marco ao mesmo tempo mais amplo e mais imprevisível. Com isso, as projeções lineares para o futuro (que trazem implícito o suposto de que tudo o que não está contido nelas se manterá inalterado), mostram sua fragilidade, quando não a esperança (ideológica) de que as mudanças sejam controladas e menores (mais que previsão científica, velada proposta política).

Não se tratará aqui de enfrentar este problema, que será objeto de uma pesquisa onde serão analisadas tanto a crise do estado-nação, quanto a possível emergência de sujeitos sociais alternativos. Pelo momento retomaria os problemas mais modestos da formulação do diagnóstico (medição do desenvolvimento) e do surgimento de experiências na sociedade civil (participação popular). Retorno a dois textos de alguns anos atrás, um publicado quando funcionário da CEPAL e por ocasião de um Encontro Internacional de Estatística e o segundo, mais recente, redigido como consultor da FAO. A redação é tributária seja da assepsia dos organismos internacionais, seja da ocasião em que foram escritos. A formulação é titubeante em vários pontos, mas preferimos mantê-la sem modificações e no original espanhol, para indicar, inclusive, o nível de consciência no tempo e lugar de sua elaboração.

Uma convicção se mantém. Os diagnósticos e a seleção de variáveis para medir a realidade não são neutros, mas se fazem de um lugar epistemológico que tem muito a ver com o lugar social do analista. Se ele se coloca dentro do aparelho de Estado, tende a ver a sociedade refratada, como um resultado das políticas deste último e perde a visão da dinâmica social em suas correntes mais profundas. A academia também freqüentemente passa de lado pelos conflitos sociais, que desconhece ou teme. O que não impede que, do outro lado, uma análise de dentro das vivências da sociedade, pode também levar a privilegiar aquelas que estão mais próximas e a trocar a lucidez pelo testemunho ou pelo compromisso ideológico. O desafio para qualquer pesquisa é tentar explicitar os condicionamentos a que ela está sujeita.

A outra convicção, expressa no segundo texto, é de que nossas sociedades não são atrasadas, no sentido da velha e desacreditada teoria da modernização, mas muito mais criativas em experiências do que aparece à primeira vista. A heterogeneidade dessas experiências também faz difícil articulá-las em planos muito totalizadores, onde se perderia a riqueza de caminhos divergentes e experimentais. E fica a grande pergunta: como se ligam classes sociais e Estado, quais suas contradições, complementariedade e exigências recíprocas?

II - LA MEDICION DEL DESARROLLO: ALGUNOS PROBLEMAS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA (*)

1 - Medición de la Pobreza y Medición del Desarrollo

Este trabajo se propone analizar algunos problemas que, en relación a la medición del desarrollo, se han presentado en América Latina. Muchos de ellos son también comunes a otras áreas. Nos ha parecido una perspectiva más amplia estudiar el tema desde el punto de vista del desarrollo antes que desde los grados de pobreza de los países. Hacerlo de esa última manera podría fácilmente llevar a enfocar el análisis de manera estática, simplemente clasificando a los países en determinados niveles, a partir de la selección de algunas variables y sin tomar en cuenta los cambios que allí se producen y el ritmo de su crecimiento. Esto además plantea también varias dificultades. En primer lugar, es difícil determinar los límites entre pobreza y riqueza. En realidad qué se entiende por un país pobre? Si tomamos como factores determinantes de la pobreza a las necesidades no satisfechas de la población, sabemos que no hay una clasificación final de necesidades, ya que éstas se van ampliando según los grados de conciencia crecientes, la comunicación de expectativas y los nuevos umbrales de la ciencia y de la tecnología. Así, lo que hasta hace poco era solamente una necesidad potencial,

* Trabalho apresentado na 36ª Sessão do Instituto Internacional de Estatística, em Washington, agosto de 1971 e publicado como texto interno da CEPAL, em julho do mesmo ano.



aún no percibida ni planteada como demanda concreta, puede transformarse hoy en una necesidad importante. Los niveles de salud, por ejemplo, están moviéndose de manera permanente, según los adelantos de la medicina, el descubrimiento de estados de morbilidad antes no diagnosticados y la aparición de nuevos medicamentos y tratamientos. La educación universal es hoy una necesidad fundamental en nuestra sociedad, y no lo era en el pasado. La industrialización y el proceso de urbanización plantean exigencias que no existían en una sociedad agraria y artesanal. Como lo señaló J.K. Galbraith, el criterio de pobreza es reciente en la historia de la humanidad. Podríamos también agregar que es diferente según los países, en las distintas áreas dentro de esos países (urbana, rural, regiones) y cambia rápidamente en el tiempo.

Pero también puede haber otro supuesto implícito por debajo de la dicotomía pobres-ricos, y que sería la comparación entre unos países que alcanzaron ciertos niveles de bienestar y otros que están por debajo de ellos. Una manera de masiado simplista de enfrentar el problema, sería el de ubicar a los países en un continuum con dos polos opuestos, el polo de la pobreza y el polo de la riqueza, y analizar el recorrido en esa dirección, debiendo en consecuencia los más rezagados alcanzar las metas de los más adelantados. Se supera aparentemente una clasificación estática, pero, se cae en una comparación que puede inducir a errores. Si todos los países se ubicaron en una misma trayectoria, parecería que los más desarrollados indicarían el camino a los otros, y que el esfuerzo de éstos sería el de repetir lo que aquéllos hi

cieron o, por lo menos, llegar a sus índices actuales. Ya se ha criticado bastante los análisis sociológicos que clasifican a los países en tradicionales, en transición y modernos y que fácilmente llevan a que se tomen algunos países como prototipos para los otros. Con eso se ignoran las características históricas, culturales, sociales y económicas que hacen unos países irreductibles a otros. Además, eso no contribuye tampoco para un análisis crítico dentro de los mismos países más adelantados. La concentración urbana y la complejidad de sus redes de comunicación, por ejemplo, plantean gravísimos problemas para el bienestar de sus ciudadanos que están lejos de ser resueltos, agudizándose cada vez más algunos de ellos. Los adelantos técnicos y científicos no superan automáticamente a los déficits de nivel de vida, sino que pueden crear otros, igualmente graves, que van desde la polución del aire y de las aguas, a los crecientes problemas de servicios urbanos. Hay ahí una serie de necesidades no satisfechas, distintas de las de los países menos industrializados, pero que no dejan de plantear desafíos sociales ineludibles. Si por una parte se encuentran países que tienen problemas derivados de una dispersión demasiado grande de su población, otros llegan a una concentración igualmente compleja. Pero incluso estos problemas no dividen de manera sencilla a los diferentes países. En América Latina hay fuertes polos de crecimiento industrial que conviven en un mismo país con sectores agrarios muy poco desarrollados.

Toda esa multiplicidad de situaciones, que por lo demás están en permanente cambio, hace que, más importante que medir un grado inferior de pobreza, sea necesario estudiar los ritmos de crecimiento y de transformaciones internos de los países, más allá de una clasificación a partir de criterios de pobreza y de riqueza. Este ha sido el mayor esfuerzo a que se han abocado los científicos sociales y los organismos internacionales en América Latina: el estudio de los procesos de desarrollo. Lo importante en este caso no es la distinción entre países desarrollados y países subdesarrollados, lo que contiene los riesgos analizados para la dicotomía pobres-ricos, sino el estudio del proceso de transformación con sus avances y obstáculos.

2 - La Dimensión Social del Desarrollo

En este trabajo queremos presentar algunos de los problemas sustantivos y metodológicos que se plantean a los analistas. Debemos, sin embargo, limitarnos, por razones de espacio y de competencia, solamente a algunos de los aspectos de la problemática del desarrollo. En consecuencia pondremos mayor énfasis en su dimensión social, sea al nivel del contexto de la estructura social, sea también en las dimensiones analíticas de los niveles de bienestar.

Esa limitación tiene la ventaja de enfocar aspectos del desarrollo que han sido muchas veces poco analizados. Es sabido que hace algunos años se estudió principalmente el

desarrollo económico y se perfeccionaron sus indicadores. En un primer momento incluso se dio demasiado relieve al indicador del producto per cápita. El refinamiento de los análisis mostró en primer lugar las limitaciones de ese simple indicador, y luego lo incompleto del análisis puramente económico. Lo social empezó a ser analizado, pero muchas veces como un medio auxiliar del proceso de desarrollo económico. Los factores sociales serían insumos necesarios para el crecimiento de los niveles económicos. Se pasaron a estudiar también los recursos humanos del proceso de un desarrollo principalmente económico.

Con el correr del tiempo se fue descubriendo cómo lo social debería dejar de ser simple factor instrumental del desarrollo para situarse en su finalidad misma, estando presente en la imagen y en los objetivos que un país se propone alcanzar. Pero tampoco se trataría de invertir la situación y de poner a lo social como fin y a lo económico como medio. La situación es más compleja y lo social se sitúa al mismo tiempo al nivel de objetivos, pero también como un medio y como un instrumento. Así, la educación está al nivel de las metas a que se quiere llegar, pero es también un medio para incrementar los factores productivos. Por lo tanto, hay un conjunto difícilmente separable de elementos socioeconómicos que se integran en la imagen o modelo sociopolítico a que se encamina un país. Pero además, los factores socioeconómicos también son elementos indispensables para la implementación del modelo.

Medir la dimensión social del desarrollo será pues la oportunidad de descubrir hasta qué punto un país se aproxima a las metas que se ha fijado, y también de qué medios dispone, al nivel de su población, para incrementar sus avances.

3 - El "pattern" Nacional del Desarrollo

El desarrollo está constituido por ese conjunto de elementos que no son independientes, sino que constituyen una matriz integrada, un "pattern" propio. Ahí radica la irreductibilidad de un proyecto histórico concreto y de su estilo de desarrollo. Depende, claro está, de los recursos del país, de su evolución histórica, de sus características culturales, pero también del modelo político que ha elegido. El proceso de desarrollo es un conjunto de metas articuladas e interrelacionadas que tienen sus raíces en la situación peculiar del país y en las decisiones al nivel político que se han tomado. Este último punto es muy importante. Dos países en una misma área y con muchas características similares pueden tener modelos muy diversos, así como países con diferentes dimensiones y recursos dispares pueden adoptar modelos similares.

Por esa razón no hay modelos universales, sino que se constituyen a partir de características específicas y de opciones sociopolíticas definidas. Cómo vamos a medir las

diferentes situaciones de desarrollo sino teniendo en cuenta esas situaciones particulares? Y, cómo será posible concretizar la medición al nivel de indicadores, sin analizar la originalidad de cada país y su trayectoria propia? Eso, por supuesto, va a plantear problemas muy grandes al nivel del análisis comparado. Eludir esas dificultades es volver a bajar solamente al nivel de generalizaciones que pueden llegar a ser arbitrarias. Con esto no se quiere negar la posibilidad de los estudios comparativos y los más recientes esfuerzos son por lo demás muy conscientes de esos obstáculos. Lo que aquí se quiere apuntar es que cualquier esfuerzo de trabajar al nivel de categorías generales, aunque posible y aún necesario, debe siempre estar abierto a la introducción de los elementos específicos nacionales. Los análisis sectoriales pueden permitir cierta comparación y clasificación por países: los índices de alfabetización, el producto nacional bruto, los grados de urbanización, etc. Pero además de otros problemas que veremos más adelante, tales como la dificultad de mensurar lo cualitativo y el grado de confiabilidad de las estadísticas, la misma comparación de un sector no puede ser extensiva a otros sectores. Si hiciéramos "rankings" por países según varios indicadores, ellos se colocarían en órdenes diferentes, como lo muestran las clasificaciones del "World Handbook of Political and Social Indicators" de la Universidad de Yale, o las matrices del libro de Arthur Banks y Robert Textor "A Cross-Polity Survey". Además, en el momento en que combinamos los diferentes elementos analíticos en la búsqueda de una estructura global, la comparación entre países se hace aún más difícil.

Teniendo en cuenta todos estos problemas, el estudio que desarrolla UNRISD sobre "Contents and Measurement of Socio-Economic Development" antes que todo evita separar los factores económicos de los sociales: "the process of development cannot be properly analysed as a one-way flow (por example, from given economic to given social factors or vice-versa), and techniques for analysis which assume (but cannot derive or demonstrate) simple one-way dependency, like the commonly employed method of 'regression', as well as various theoretical models, are open to question as instruments for use on cross-national socio-economic developmental data".⁽¹⁾ También hay clara conciencia de que no se pueden tomar en cuenta todas las variables que interactúan. En la búsqueda de un "factor general" y en la construcción de un "índice general" el estudio se encamina más hacia el descubrimiento de las relaciones interestructurales, que hacia una simple clasificación. El método de "correspondencia" busca indicar "the values or levels (of the different indicators) that roughly tended to go with each other, without any presumptions as to causality".⁽²⁾ También al proponer un "índice general" que permita comparar los diferentes países el estudio es cuidadoso e indica que "the general index is not a measure of the level of culture or civilization, or of human welfare or happiness, or of a 'better life'".⁽³⁾

(1) United Nations Research Institute for Social Development, Research Notes, Nº 3, december 1970, p. 2. ("The Interrelation between Social and Economic Development").

(2) United Nations Research Institute for Social Development, Research Notes Nº 3, december 1970, p. 3. ("The Interrelation between Social and Economic Development").

(3) UNRISD, Contents and Measurement of Socio-Economic Development, Report 70.10, 1970.

El mismo UNRISD, con la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas y la CEPAL, está iniciando un estudio sobre "el criterio unificado para el análisis de la planificación del desarrollo". En la nota con que el Secretario General de las Naciones Unidas presentó el programa al 22º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social (1º a 19 de mayo de 1971), se puede leer: "a) El estudio debería interpretar al desarrollo como un proceso único, divisible en factores económicos, sociales, políticos y de otra índole tan sólo con fines analíticos. No debería dar por sentado que el desarrollo significaría lo mismo para todos los países o que avanzará pasando por etapas semejantes para llegar a metas sociales uniformes. Debería evitar la idea preconceptiva y simplista de considerar a lo económico y lo social como dos 'esferas' con límites definidos que rivalizan por atención y recursos. b) En relación con el análisis del desarrollo, el estudio debería tratar de determinar los principales factores pertinentes y de ordenarlos según conceptos unificadores que hagan posible distinguir lo esencial de lo secundario". (4)

En este segundo punto se puede descubrir quizás una de las direcciones de trabajo más ricas y también más difíciles. Una vez que no es posible tomar a todas las variables que interactúan en la realidad, y teniendo en cuenta que todo análisis es antes que todo una selección, cuáles elementos

(4) U.N., Work Programme, Draft Framework of a report on a unified approach to development analysis and planning, E/CN.5/462, 26 octubre 1970.

son los más determinantes para conocer y medir el desarrollo? Será posible, más allá de las diferencias entre países seleccionar algunos indicadores comunes que, tal vez transformados en función de las situaciones específicas, y complementados por otros, puedan constituir matrices de datos aplicables a los diferentes países? Hoy se conocen los esfuerzos en lingüística (Noam Chomski) por descubrir una "gramática generativa y universal" que estaría en la base de las diferentes lenguas, por debajo y más allá de morfologías y sintaxis distintas. Hasta qué punto el desarrollo, en el mundo técnico-científico actual, no deja de tener características comunes? Hemos visto cómo la clasificación a través del "ranking" de indicadores aislados, o simplemente superpuestos, puede llevar a simplificaciones, o a proponer el camino seguido por algunos países como el modelo de desarrollo. Pero si superamos ese nivel agregativo y simplista, no habrá de todas formas, elementos comunes? Eso no negaría la irreductibilidad de unos países a otros, pero simplemente indicaría que, si bien no hay países-modelo, y cada uno tiene su historia, esa misma historia sería posible a partir de elementos originales de los cuales se derivan las diferencias, pero donde ellas mismas se encuentran y nacen. Este es un problema no resuelto, simplemente planteado. Todo esfuerzo de medición y de análisis comparativo tendría que tomar en cuenta esta problemática de fondo. Por supuesto, los esfuerzos aplicados y prácticos para medir ahora el desarrollo no pueden esperar por la contestación definitiva de esos problemas. Sin embargo, no podrían ignorarlos, y todo intento de interrelacionar variables, puede ser una ocasión para

hacer avanzar una investigación tal.

Por último, en lo que se refiere a las características generales del desarrollo, cualquier análisis crítico no puede hacerse sino a partir de algunos supuestos explícitos sobre el tipo de sociedad, o "imagen societal" a que se aspira. No hay un proceso de desarrollo neutral y solamente técnico, sino un conjunto de actos en función de un fin determinado.

4 - Sectores Sociales y Estructura Social

Estos problemas se plantean al nivel global del desarrollo. Pero algo semejante ocurre con su dimensión social. Tradicionalmente se mide lo social a partir de indicadores de educación, salud, nutrición, vivienda, etc. Lo que realmente se está midiendo son niveles de bienestar y la atención de las necesidades en esos sectores. Además, esos datos nos encaminan a la problemática social, pero de ninguna forma la abarcan entera. Una cosa son esos sectores sociales y otra la estructura social, donde conviven, interactúan, se complementan y se oponen diferentes grupos de la población, divididos en clases sociales. En el primer caso se parte de los tipos de necesidades que existen en la sociedad: necesidades de conocimiento, alimentación, vivienda, empleo, etc. En el segundo se tienen en cuenta los diferentes sectores con sus particularidades propias según se ubiquen en la estructura pro-

ductiva. El análisis social debería tomar en cuenta los dos planos: hay diferentes necesidades de bienestar y de vida, pero esas necesidades son también distintas según el grupo en que se originan.

Un documento de CEPAL muestra la diversidad de lo que se entiende por social: "En su sentido más amplio, la expresión 'social' significa 'relativo a la sociedad' o 'colectivo'. En este sentido, la economía es una 'ciencia social' y todos los aspectos del cambio y del crecimiento de las sociedades son parte de un proceso social global. Sin embargo, cuando el término 'social' se opone a 'económico', el usuario generalmente está pensando en una de dos interpretaciones más limitadas, o en ambas a la vez. Lo 'social' puede referirse a los aspectos del desarrollo que se relacionan con el bienestar humano: a los niveles ascendentes de vida y a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales que podría acompañar o seguir a los incrementos de producción derivados del 'desarrollo económico'. O bien lo 'social' podría referirse a la estructura de la sociedad y al 'desarrollo social', a los cambios en la estratificación y en la movilidad, a la participación cada vez más amplia en la comunidad nacional, requisitos todos para el desarrollo económico, o factores concomitantes de él. Los dos últimos decenios han presenciado un desplazamiento gradual, en la discusión de políticas para lo 'social', desde la segunda interpretación a la tercera, y a veces de vuelta a la primera, con su inferencia de que el desarrollo es un proceso único en el que

se puede influir con más eficacia con una política unificada sin límites jurisdiccionales entre lo social y lo económico. Sin embargo, las diferencias entre las distintas interpretaciones y entre las políticas que de ellas derivan sólo se han expresado explícitamente en contadas ocasiones. (5)

Para la medición del desarrollo en sus niveles sociales no interesa solamente conocer como son atendidas las diferentes necesidades de bienestar. Es importante conocer también la configuración de los diferentes estratos, sus articulaciones y oposiciones. Pero además de los sectores clásicos en los análisis (salud, educación, nutrición, vivienda, empleo) hay otros menos estudiados y sin embargo, muy importantes que vinculan los sectores sociales aislados a la estructura social. Se trata de todos los indicadores que determinan los grados de organización y de participación social. Cuáles son los instrumentos capaces de articular intereses y comunicarlos al sistema socio-político? A través de qué medios las necesidades se hacen demandas y se transforman en insumos sociales y políticos? Por qué canales se distribuyen recursos? Las diferentes formas de organización social que existen en un país, de los grupos de interés a las estructuras sindicales y partidarias, van a definir una manera de ser de la estructura social y también responden a las necesidades concretas de los diferentes sectores. Medir el desarrollo es también conocer mejor los instrumentos de organización con que se busca implementarlo.

(5) CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, publicación de las Naciones Unidas, S.70-II-G-3, 1969, pág. 152.

El trabajo previo a cualquier discusión metodológica es el de definir provisionalmente las variables con las cuales se va a trabajar y sus interrelaciones. Decimos que eso es una labor provisional, desde el momento que se tendrá que ir perfeccionando siempre, hasta llegar a una definición más estable de variables y de sus relaciones dentro de una estructura socioeconómica en desarrollo.

5 - La Necesidad de la Desagregación de los Datos

Otro punto que se tiene que tomar en cuenta, y que en América Latina se reviste de especial importancia, es el relativo a la heterogeneidad estructural de los diferentes países. La medición del desarrollo a partir de índices nacionales, trabajando con las medias, no indica su real distribución. Un documento de la CEPAL en su último período de sesiones, en abril de este año, lo nota: "Sin embargo, los promedios nacionales ocultan todo lo que hay de heterogeneidad y de desequilibrios internos en los países. Así, la distribución de bienes y servicios sufre una fuerte reducción cuando se pasa de la zona urbana a la rural. Las desigualdades que se notan entre países con diferentes ritmos de desarrollo se dan en el interior de un mismo país, con regiones dinámicas, donde se concentran los frutos sociales del desarrollo, y regiones rezagadas donde su ausencia se hace cada vez más grave. En los últimos años, los diferentes estudios de desarrollo regional empiezan a poner de manifiesto esos desequilibrios estructura

les. Tampoco hasta descubrir las diferencias ecológicas. La mala distribución no se agota al comparar países, zonas o regiones, sino que coexiste en todas partes y en otras dimensiones. Si se divide la población por tramos de ingresos hay una participación exageradamente alta del estrato de mayores rendas (5%) y una cuota muy baja de la mitad más pobre de la población". (6)

Ese estudio cita a un trabajo de un especialista sobre relaciones entre población y nutrición: "Desde el punto de vista de esos promedios, el consumo de alimentos en América Latina sostiene favorablemente la comparación con otras regiones del mundo en desarrollo. El consumo total de calorías que era de 2.500 por día en 1965 estaba 7% por encima de todos los países del mundo y 20% más elevado que el de los países en desarrollo"... "La razón está en una distribución desigual de los alimentos tanto entre los países de la región como en ellos, lo cual permite a determinados sectores de la población estar más que suficientemente alimentados, mientras que otros sectores están mal nutridos". Y agrega más adelante: "los patrones de consumo están fuertemente ligados a la distribución del ingreso, al tamaño de la familia, y a la distribución rural-urbana de la población". (7)

(6) CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana, E/CN.12/884, 4 de marzo de 1971, pág. 75.

(7) Howard A. Osborn, Relaciones entre niveles nutricionales y crecimiento de la población en América Latina, Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México 1970, en CEPAL, op. cit.

Por esa razón, el documento de CEPAL, además de analizar la evolución por países de algunos indicadores sociales en la última década, busca desagregarlos por diferencias urbano-rurales, diferencias regionales y distribución de ingreso. De ese mismo documento sacamos los siete cuadros que siguen y que pueden ilustrar las diferencias que los datos agregados a nivel nacional no dejan percibir.

Un ejemplo, sacado del sector salud, muestra la mala distribución entre centros urbanos grandes y chicos.

Cuadro I
COLOMBIA: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE MEDICOS Y POBLACION, 1965
(Porcentaje del total)

	Médicos	Población
Capitales	74.4	31.1
Localidades de 20 000 y más habitantes (sin capitales)	16.6	5.3
Localidades menores de 20 000 habitantes	9.2	63.6

Fuente: Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, 1965, en Saturno Sepúlveda, El atraso rural colombiano, 1970.

Se ve ahí como 63.6% de la población dispone de menos de 10% de los médicos. El problema es aún más grave si pasamos de lo urbano a lo rural.

Veamos un ejemplo de diferencias por áreas urbanas y rurales para algunos países de América Latina.

Cuadro II
RETENCION EN EL SISTEMA ESCOLAR PRIMARIO SEGUN LAS ZONAS URBANAS
Y RURAL (1960/61-1966/67)
(Porcentajes)

	Total	Urbana	Rural
Colombia	27.3	47.4	3.7
República Dominicana	30.4	48.1	13.9
Guatemala	25.3	49.6	3.5
Panamá	62.3	80.7	45.3

Fuente: UNESCO, *The Statistical Measurement of Educational Wastage*, International Conference on Education, 1970.

Este cuadro, hecho a partir de una encuesta internacional de la UNESCO, indica el porcentaje de alumnos que, sobre el número total de los que entran en primer año, llegan a terminar el curso primario. El total nacional no permite medir la gravedad del problema en áreas rurales, donde, en el caso de Guatemala, sólo 3 de cada cien alumnos realmente terminan el curso primario.

El mismo problema anterior de la retención escolar permite ver las diferencias regionales en los países del área. Aún en la Argentina, uno de los países más homogéneos de América Latina, se presentan sensibles diferencias.

La retención del Noreste cae a casi la mitad de las dos primeras regiones. En ese caso el total nacional, en razón de la fuerte concentración de la población alrededor de Buenos Aires, se aproxima de los primeros casos, pero está lejos de los últimos.

CUADRO III
ARGENTINA: PORCENTAJE DE RETENCION ESCOLAR EN EL SEXTO GRADO
DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA POR REGIONES, 1961/1962
(Porcentajes)

Capital	50.43
Pampeana	56.24
Cuyo	44.55
Patagonia	39.98
Noroeste	27.81
Noreste	27.76
<u>Total nacional</u>	<u>48.9</u>

Fuente: Argentina, *Censo Nacional de Población de 1960*.

Las diferencias son aún mayores en el caso de Brasil:

CUADRO IV
BRASIL: RETENCION ESCOLAR EN LA ESCUELA PRIMARIA, 1966/67
(Porcentajes)

Noreste	19.0
Noroeste	22.9
Sudeste	47.3
<u>Total</u>	<u>35.6</u>

Fuente: UNESCO, *op. cit.*

La delimitación de las regiones brasileñas en esta encuesta es tá imprecisa, pero sin embargo, es posible notar la distancia que va de la parte septentrional a la meridional del país y cómo el total nacional tiene poco significado frente a esas disparidades.

En lo que se refiere a los niveles económicos y de ingreso, las diferencias también son muy acentuadas. Una investigación en Chile muestra el mismo problema de la supervivencia escolar.

Cuadro V

CHILE: PORCENTAJES DE RETENCION ESCOLAR PRIMARIA SEGUN EL NIVEL ECONOMICO DE LOS JEFES DE FAMILIA, 1953-56

Niveles económicos	Supervivencia en el 6º año			
	Concepción	Santiago	Antofagasta	Curicó
Bajo	22.0	27.8	38.9	17.5
Medio	30.7	48.4	49.3	36.7
Alto	54.0	79.8	53.0	86.7

Fuente: Eduardo Hamuy, El problema educacional del pueblo de Chile, Editorial Universitaria, 1961.

CEPAL ha hecho varios estudios sobre el nivel de ingreso de los diferentes grupos de la población. Presentamos los datos para algunos países sobre el ingreso por habitante según los varios grupos. Se puede ver como los datos al nivel nacional sufren cambios muy significativos de acuerdo con los diferentes tramos de la población.

En el caso de Brasil en ingreso del grupo de más altos ingresos es cerca de 45 veces mayor que el 20% más pobre. Otro cuadro, a partir de los mismos datos, permite ver la gran oscilación en relación al promedio nacional:

Cuadro VI
INGRESOS POR HABITANTE SEGUN LOS DIFERENTES GRUPOS,
ALREDEDOR DE 1960

(Dólares de 1960)

Países	Ingreso nacional por habitante	20 % más pobre	30% anterior a la mediana	30% siguiente	15% anterior al más alto	5% más alto
Brasil	230	40	88	181	338	1 820
El Salvador	205	56	72	154	390	1 350
Venezuela	515	77	194	475	1 081	2 730
México	390	70	154	340	767	2 270
Costa Rica	380	114	155	276	633	2 660
Panamá	350	86	182	267	516	2 415
Colombia	260	77	124	200	455	1 590
Argentina	780	203	398	661	1 190	4 867

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1969, publicación de las Naciones Unidas, S.71.II.G.1.

Cuadro VII
INGRESOS DE DIFERENTES GRUPOS EN RELACION CON EL PROMEDIO NACIONAL, ALREDEDOR DE 1960

Países	Promedio nacional	20%	30%	30%	15%	5%
Argentina	100	26	51	85	152	624
Brasil	100	17	38	79	147	791
Colombia	100	30	48	77	175	610
Costa Rica	100	30	41	73	166	700
El Salvador	100	27	35	75	190	659
México	100	18	39	87	197	582
Panamá	100	25	52	76	147	690
Venezuela	100	15	38	92	210	530
América Latina	100	15	35	80	195	668

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1969, op. cit.

En Panamá la diferencia va de 25 a 690, en Brasil de 17 a 791 y para la región en su conjunto de 15 a 668.

Por esta razón, y desde otro punto de vista, es que se puede coincidir con el estudio del UNRISD antes referido: "We assume that certain statistical techniques designed for static population and 'normal distributions' may not be entirely appropriate for the quantitative analysis of developmental data and that special techniques of analysis may be called for in this type of study. For example, even the most commonly used device of statistical analysis, the statistical 'mean' or average - one of the three measures (along with the 'median' and the 'mode') of 'central tendency' - is often not relevant to a wide-ranging array of developmental data where there is no central tendency". (8)

El "World Handbook" pone énfasis en la necesidad de la desagregación: "The importance of the distribution of values within a country can hardly be overstated... Or a country may have a relatively high average income while the majority of the population lives in poverty ... For the present we can do little more than state their desirability for social research and try to encourage this kind of data collection and analysis". (9)

(8) UNRISD, Contents and measurements..., op. cit., pág. 1.

(9) Russett et. al., World Handbook of political and social indicators, Yale University Press, 1967, pág. 5.

6 - Lo Cualitativo y la Confiabilidad de los Datos

Además de la necesidad de desagregar los datos nacionales para poner en manifiesto la heterogeneidad y los desequilibrios estructurales, hay otros dos problemas importantes a llevar en cuenta. Uno se refiere a las diferencias entre lo cuantitativo y lo cualitativo. El atendimiento a necesidades de una población no se resuelve solamente con ofrecerle unidades necesarias para responder a sus demandas. Una sociedad puede llegar a tener todos los servicios y bienes cuantitativamente necesarios y sin embargo seguir teniendo una carencia en términos de calidad.

El caso de la educación ofrece un buen ejemplo. Se pueden analizar las necesidades de una población al nivel de la educación primaria a partir del cálculo de la población en edad escolar, de los índices actuales de analfabetismo, de la deserción, de la relación profesor-alumno, del número de predios escolares y salas de clase, etc. La superación de los déficits representa un importante adelanto pero no soluciona todo el problema educativo. Siguen pendientes varios de ellos. Qué educación se debe impartir? Cuáles deben ser su contenido y sus diferencias según regiones y áreas de un país? A través de qué métodos didácticos se lo hará? Responde realmente la educación a las más profundas necesidades de los educandos y de la sociedad? Están preparados los maestros para revisar los contenidos y procesos educativos? Muchas otras cuestiones podrían añadirse. La respuesta a ellas no estará en la cantidad de la enseñanza impartida, sino en sondeos que

se puedan hacer sobre el contenido y métodos del proceso educativo. Además, la educación no se circunscribe al ámbito escolar sino que fluye de todas partes, de la convivencia de las relaciones intergeneracionales, de la familia y muy particularmente de los medios de comunicación. Todo eso conforma la problemática educativa de un país y de su desarrollo a ese nivel específico.

Los indicadores de vivienda también presentan los límites de la cuantificación. Las diferentes cifras que se dan en América Latina para el déficit habitacional son bastante relativas. Por lo general todas las personas viven en lugares que se pueden llamar casas en sentido amplio. Se considera en el nivel deficitario a aquellos que viven en habitaciones por debajo de ciertos niveles mínimos. Pero la misma delimitación de esos niveles es difícil de precisar y ella es distinta según el área rural o urbana, según las condiciones climáticas, etc. No hay un modelo estandarizado de vivienda ni en América Latina, ni en cada país. También el hecho de que una casa posea electricidad o agua potable tiene un significado diferente si se ubica en una zona urbana o en zona rural, y depende de los niveles anteriores de esa misma población.

Con esto no se quiere restar importancia a los datos cuantitativos, sino simplemente señalar sus límites y de como el análisis debe ser completado por el estudio de problemas de fondo que no son resueltos con las simples mejoras de los índices actuales.

Un documento de CEPAL a que hemos hecho referencia anteriormente señala: "Tras el mecanismo, aparentemente práctico y racional, que establece las metas cuantitativas quizás se atisbe a veces un elemento subconsciente de magia primitiva: la esperanza de que si se realizan los ritos correctos sobre un conjunto de cifras que simbolizan las aspiraciones sociales, la realidad se transformará de alguna manera para corresponder a las cifras". (10)

Pero hay otro elemento de la cuantificación que en el caso de América Latina presenta especial dificultad. Se trata del grado de confiabilidad de los datos censales y estadísticos en general. Se puede incluso aventurar que el grado de desarrollo de los países y la confiabilidad de sus datos están altamente asociados. Los censos son a lo máximo decenales, ni siempre cubren a toda la población y su tabulación y computación se hacen con cierto retraso. Muchos datos que circulan no son más que proyecciones sacadas de censos anteriores y tienen la arbitrariedad propia a la proyecciones, muchas veces la simple extrapolación de la tendencia anterior, sin llevar en cuenta posibles cambios en el ritmo de crecimiento. Se ha llegado incluso a curiosas tautologías, tratando de medir los avances de ciertos indicadores a partir de proyecciones de los datos anteriores.

(10) CEPAL, El cambio social ..., op.cit., pág. 151

7 - La Proyección de los Datos Hacia el Futuro

El uso sin cuidado de las proyecciones estadísticas puede presentar especial gravedad en el caso de la formulación de políticas hacia el futuro. En ese caso, las proyecciones son útiles para describir los límites viables y posibles de las diferentes direcciones de los procesos de desarrollo. A través de ellas se puede analizar qué cambios cuentan con recursos y presentan cierta factibilidad. Pero hay que tener cuidado para no ir más allá de lo que pueden decir los datos. La proyección de los datos agregados hacia adelante no indica lo que irá a suceder. Los autores del "World Handbook" son claros a ese respecto: "Such a procedure is naturally one of projection, not of prediction. It says what would happen if the rates remain unchanged, but does not predict that they will be unchanged. It is therefore essentially a null approach to estimating future conditions, a method of 'persistence forecasting'. By its very nature this method of course cannot identify any change in trends, and is therefore less useful the longer the projection one attempts".⁽¹⁰⁾ En trabajo anterior hemos señalado como un estudio prospectivo muy conocido, proyectando hacia adelante tendencias actuales, pretende demostrar la permanencia en el futuro de una brecha creciente entre países desarrollados y en desarrollo. Confunde "un supuesto metodológico implícito a la proyección y una expectativa hacia el porvenir de la predicción. El contenido es el

(10) Russet et. al., op. cit., pág. 341.

mismo ('no habrá cambio'), pero su significado es distinto en cada uno de los casos".⁽¹²⁾ Incluso uno de los valores heurísticos de la proyección es superar el supuesto de la continuidad e introducir hipótesis alternativas de cambios, buscando, como se dijo antes, descubrir la viabilidad de diferentes políticas. En ese caso no se estará midiendo el desarrollo del futuro, sino simplemente intentando descubrir como hacerlo posible.

Desde ese punto de vista podemos descubrir la importancia de los esfuerzos de medición, dentro de los límites que hemos venido señalando y con las correcciones y cautelas correspondientes. El mayor aporte de la medición del desarrollo no será hecho para una simple constatación de lo que ocurre, sino para abrir nuevas perspectivas. La mantención de los actuales niveles de crecimiento, frente al avance técnico-científico, al aumento de las expectativas y a la conciencia creciente de nuevas necesidades, solamente representa el aumento de las diferencias. Todo plan de desarrollo en la región representa la reorientación del avance de los diferentes sectores y del contexto global socioeconómico. La medición servirá también en esos casos para probar hipótesis alternativas hacia el porvenir. En América Latina se han estado haciendo trabajos de gran valor a ese respecto. Un equipo del Centro de Desarrollo de la Universidad Central de

(12) Luis Alberto G. de Souza, El futuro de la ideología y las ideologías del futuro, en "Situación Social de América Latina en el año 2000", textos del VII Congreso Interamericano de Planificación, Lima, 1968, pág. 136.

Venezuela buscó, a través de un modelo matemático, descubrir la viabilidad en el país de tres estilos distintos de desarrollo (uno "consumista", otro "autoritario" y otro "creador"). (13) El director del proyecto, Oscar Varsawski, ha seguido sus investigaciones en CEPAL, ampliándose el estudio para toda el área. (14) Al nivel del desarrollo político, pero en una perspectiva que abarca también las otras diferentes dimensiones del desarrollo, Alfredo Eric Calcagno y Pedro Sainz han trabajado una "metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político", elaborando un modelo matemático sistémico. (15)

8 - Medición y Evaluación del Desarrollo

Todos esos esfuerzos son importantes para ofrecer a la medición del desarrollo una nueva perspectiva de gran utilidad. El camino será doble. Por un lado la evaluación de los avances y la determinación de los puntos de estancamiento y retroceso. Además se puede llegar a la inferencia de nuevas posibilidades en el porvenir. Los datos estadísticos actuales, dentro de las limitaciones señaladas, permiten evaluar lo primero. Pero también, proyectados en diferentes curvas de crecimiento alternativas, pueden preparar el terreno para previsiones sobre las políticas más racionales, con

(13) Ver CEPAL, El cambio social ..., op. cit., pág. 159.

(14) Ver CEPAL, Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas, E/CN.12/907, 6 de abril de 1971.

(15) Ver artículo de los autores en la Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas, FLACSO, Santiago, Chile, abril de 1970.

mejor aprovechamiento de recursos y principalmente capaces de lograr los objetivos más deseables de desarrollo de los hombres y de la sociedad futuros.

Por esa razón la Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas al establecer una estrategia internacional del desarrollo para el Segundo Decenio hace especial hincapié en la evaluación de los avances anuales de los países. Y la CEPAL, en su último período de sesiones del mes de abril, en su resolución 310 (XIV) se propone "asumir la responsabilidad principal con respecto a la evaluación en el plano regional". Para eso recomienda a los gobiernos de los países, que además de definir sus metas y objetivos, y de fortalecer los sistemas de planificación, lleguen a "adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento de sus servicios estadísticos y, en especial, para disponer oportunamente de las informaciones básicas requeridas para el examen periódico y evaluación del proceso de desarrollo nacional y regional". (1.c)). En lo que se refiere a los aspectos sociales pide que se disponga de "informaciones periódicas que permitan satisfacer los requerimientos estadísticos indispensables para seguir el curso de: i) el empleo y su composición; ii) la distribución del ingreso; iii) las condiciones de vida de las poblaciones urbana y rural; iv) los desequilibrios regionales; y v) las situaciones en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y otros aspectos sociales". (1.d)). (16)

(16) CEPAL, Proyecto de informe anual, E/CN.12/867/Rev.1, 8 de mayo de 1971.

Los diferentes aportes de las técnicas de medición y los análisis estadísticos tendrán así un papel fundamental, en un trabajo interdisciplinario, para evaluar el desarrollo actual y para preparar las políticas del porvenir.

III - LA CRISIS DEL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN AMÉRICA LATINA (*)

1 - Realidad Socio-Económica de la Región Latinoamericana y Proceso de Desarrollo

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial se viene discutiendo en torno a la noción de desarrollo, a partir de la constatación de una distancia creciente entre los países industrializados - considerados desarrollados - y países con menores índices de crecimiento económico y con tasas desfavorables en sus indicadores sociales - subdesarrollados. Desde el inicio, se los denominaría "en vías de desarrollo", en un intento por superar una visión estática y en la esperanza de una transformación social y económica. En los primeros años los análisis eran sobre todo económicos, y muchas veces, crecimiento económico y desarrollo se confundían. Poco a poco, los dos términos fueron indicando realidades distintas. Una economía podría crecer sin que necesariamente el país se desarrollara. O dicho de una manera más precisa, el simple crecimiento podía llevar a un desarrollo crecientemente desequilibrado y concentrado que no correspondía al modelo de una sociedad más justa y armónica. Para llegar a tal conclusión era necesario introducir en el análisis la dimensión de la estructura social, y también, indicadores de educación, salud, empleo, seguridad social, etc.

(*) Texto preparado para una consulta internacional da Campanha Mundial Contra a Fome/Ação para o Desenvolvimento, da FAO, que teve lugar em Roma, em dezembro de 1980.

La década del 60 empezó con la previsión de posibles y significativas transformaciones, y fue señalada por los organismos internacionales como la primer década de desarrollo. En América Latina se elaboraron planes decenales con ambiciosas metas de crecimiento económico y de cambios sociales. Las reuniones internacionales y los encuentros gubernamentales presentaban a menudo una atmósfera de cierta euforia, aunque nunca faltaron aquellos que, desde el inicio, hicieron notar la complejidad del problema del desarrollo y los riesgos de las falsas esperanzas.

En esa ocasión se pusieron de moda los planes nacionales de desarrollo y las oficinas de planificación, ya existentes o creadas en la oportunidad, que pasaron a tener especial importancia en los aparatos estatales, transformándose a veces en verdaderos super-ministerios. Parecía como si el técnico - en este caso el planificador - fuera a resolver problemas históricos acumulados que los dirigentes políticos no habían conseguido enfrentar hasta entonces. Se elaboraron planes trienales, quinquenales, decenales, algunos de ellos bastante audaces, con proyecciones y estimaciones que a veces se extendían hasta el año 2000.

Este tipo de planificación había sido, hasta ese momento, una tradición de los países del Este europeo de economía centralizada. Al principio hubo resistencias frente a lo que algunos veían como una intromisión excesiva del Estado, pero poco a poco se fue imponiendo la necesidad de la elaboración de planes.⁽¹⁾

Sin embargo, al final de la década del 60, las evaluaciones indicaban los resultados decepcionantes de la mayoría de los planes y el fracaso de los proyeyos nacionales y de los planes regionales para el atendimiento de zonas rezagadas, dentro de un mismo país.

Si bien inicialmente se había esperado por un "desarrollo nacional auto-sostenido", inmediatamente algunos analistas llegaron a hablar de un "desarrollo del subdesarrollo", considerando que no solamente aumentaban las distancias entre los países, sino que además, los países desarrollados crecían a costa del estancamiento de los otros y la pobreza se hacía mayor no sólo en términos relativos sino absolutos. En realidad, tanto la noción de desarrollo auto-sostenido, como la de desarrollo del subdesarrollo, eran un poco simplificadas. Por una parte, el proceso de crecimiento - de ése se trataba casi siempre que se hablaba de desarrollo - no seguía una trayectoria lineal ni mucho menos ascendente, pero tampoco significaba un mero estacamiento o simple retroceso. La realidad, como suele ocurrir, era más compleja. Algunos países, hasta entonces rezagados, tuvieron altos índices de crecimiento concentrados en algunas áreas del país y, sobre todo, en algunos estratos de la sociedad. Así, el crecimiento era acompañado por una concentración de la riqueza y del poder. El aumento del producto bruto interno y del producto per cápita, en índices a nivel nacional, ocultaban diferencias crecientes. Y al mismo tiempo se acentuaba la ingerencia de los países desarrollados en los que estaban "en vías de desarrollo", a través del crédito, el comercio internacional y de la presencia de empresas transnacio-

nales (volveremos más adelante sobre este aspecto).

En esos años en América Latina se dio especial importancia al análisis del tema de la dependencia, que significaba una situación global en la que el sistema socio-económico de los países, con sus dimensiones internas y externas estrechamente interligadas e inseparables, iba manteniendo y reforzando una situación de desigualdad entre naciones y, en el interior del país, entre clases o sectores de la sociedad. Para algunos analistas, la dependencia se refería simplemente a la relación desigual entre naciones. Otros eran más precisos y buscaban no solamente las relaciones entre las economías y las políticas de los distintos países, sino también las articulaciones entre los diferentes sectores de la sociedad nacional, y las alianzas de sectores dominantes de los países periféricos con los centros económicos y políticos de los países centrales. Consecuentemente, el problema no era solo el del desequilibrio entre naciones, sino el de brechas sociales crecientes y desajustes estructurales internos. El proceso de un desarrollo desigual y combinado iba revelando sus dimensiones nacionales e internacionales y la estrecha solariedad entre unas y otras. (2)

Todos estos problemas se agudizaron durante la década del 70, que a pesar de todo, se llamó segunda década del desarrollo. El documento conocido como la "Evaluación de Quito", em 1973, preparado para el primer bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo, y redactado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), constataba que

"la meta de redistribución de ingreso, tal y como

plantea la Estrategia Internacional de Desarrollo, permanece sin cumplirse en la mayoría de los países de la región". (3)

La "Evaluación de Chaguaranas", hecha por la misma CEPAL en 1975, luego de referirse a esta misma constatación, añadía:

"cabe repetir esta afirmación sin reservas, ahora que se cuenta con información más amplia y fidedigna. Los datos disponibles indican que en algunos países la distribución se ha concentrado fuertemente en la cumbre (el 5% más alto), con pérdidas relativas en la participación de casi todos los tramos inferiores".

Y se refería a:

"importantes desequilibrios que pueden originar tensiones sociales perturbadoras para los procesos de desarrollo".

Más adelante, indicaba que:

"la extrema pobreza, que implica privaciones físicas, se ha mantenido a niveles relativamente altos... La fuente más importante de extrema pobreza reside en el campo, que sigue caracterizado por la dualidad del latifundio-minifundio". (4)

Los datos sobre la distribución del ingreso en el Brasil son bastante significativos y no muy diferentes de los de otros países de la región. El cuadro siguiente indica la concentración creciente de los últimos años:

Distribución de Ingreso en Brasil

Población económicamente activa	Participación en el ingreso (%)		
	1960	1970	1976
50% más pobres	17,71	14,91	11,80
30% siguientes	27,92	22,85	21,20
15% siguientes	26,66	27,38	28,00
5% más ricos	27,69	34,86	39,00
Coefficientes de GINI	0,50	0,56	0,60

Fuente:

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Ver Revista Ciência e Cultura, SBPC, Vol. 30, nº 8, agosto 1978.

Como se puede observar por los últimos datos (1976), el estrato superior de los 5% tiene hoy una participación mayor en el ingreso que los 80% inferiores, lo que no ocurría hasta 1970.

Si pasamos al área rural, el problema es mucho más crítico. Desglosando los datos nacionales por categorías urbano-rurales, aumentan los desequilibrios. Un documento de la CEPAL lo indica:

"Los promedios nacionales ocultan todo lo que hay de heterogeneidad y de desequilibrio interno en los países. Así, la distribución de bienes y servicios sufre una fuerte reducción cuando se pasa de la zona urbana a la rural". (5)

En consecuencia, de 1950 a 1975 aumentó la miseria



rural en América Latina, a pesar del crecimiento global del producto en la misma área, al mismo tiempo que cerca de 40 millones de campesinos migraron hacia las áreas urbanas, con todas las consecuencias sociales que ello implica.

Esos desequilibrios por sectores y por áreas se reproducen también a nivel internacional. Entre 1950 y 1970, las exportaciones mundiales aumentaron cinco veces, pero la participación de los países "en desarrollo" descendió del 32% al 17% y, si se excluyen los exportadores de petróleo, el índice cae a 1,7%. (6)

Todo esto nos lleva a constatar la agudización de la "heterogeneidad estructural", tanto a nivel interno como internacional. Después de un tiempo de esperanzas en los efectos de la planificación y del desarrollo se hacen evaluaciones cada vez más críticas y severas, y se descubre, además, la importancia de los condicionamientos políticos. (7) Es evidente que los planes de desarrollo no son neutrales, ni son el resultado de un simple manejo "científico y técnico" de la información. Ellos dependen, ante todo, de los objetivos y de las metas políticas que se les asignen y de los sectores de la sociedad que los apoyen e implementen. (8) Uno de los analistas más sagaces del "desarrollo esquivo" latinoamericano, Marshall Wolfe, planteó: "desarrollo de quién y hacia qué?". Y constataba: "Los procesos de desarrollo o modernización de los países periféricos - en la medida en que éstos han tenido lugar - y los programas económicos y sociales más bien fragmentarios que se han emprendido en su nombre, se han caracterizado invariablemente por la

polarización entre grupos capaces de modernizarse y beneficiarse de manera tangible, y grupos más amplios que sólo pueden hacerlo marginalmente, o que se ven excluidos del todo".⁽⁹⁾

Al lado del técnico que planifica, se va haciendo visible la presencia del político, que decide e impone los parámetros dentro de los cuales se hace la planificación "posible y deseable". Se comienza a hablar de la necesidad de la participación de la población en el proceso mismo de planeamiento en particular y de la toma de decisiones en general. Un técnico que trabajó muchos años en el área de la planificación gubernamental e internacional se refiere así a este último aspecto:

"No somos tan ingenuos como para pensar que la participación hace desaparecer las fricciones entre los intereses contrapuestos que existen dentro de la sociedad. Sin embargo, creemos que una confrontación más institucionalizada de estos intereses sobre la base de una amplia participación que realmente democratice el proceso de toma de decisiones, podría ser un avance para lograr la solidaridad indispensable que se requiere para superar el subdesarrollo y un mayor grado de racionalidad en el curso del proceso".⁽¹⁰⁾

Esto lleva a la necesidad de analizar el problema de los diferentes estilos de desarrollo, reales, posibles y deseables, con sus diferentes justificaciones ideológicas y diferentes apoyos sociales.⁽¹¹⁾ Se hace evidente la diferencia de modelos o estilos entre los países latinoamericanos e incluso

la sucesión de modelos en un mismo país, en función de cambios políticos e institucionales. No se trata, pues, de un problema técnico digno de ser analizado solamente en los límites de una racionalidad interna a la administración pública, sino de un problema político condicionado por los programas alternativos y por los proyectos que los grupos en el poder tienen para toda la sociedad.

Además, es importante notar cómo en los años 70, frente al poco éxito de los planes de mediano y de largo plazo, algunos técnicos, en lugar de hacer una revisión crítica de los problemas sociales y políticos que los obstaculizaron, querían solamente revisar instrumentos de trabajo o limitar la planificación a planes operativos de corto plazo, planes anuales, en nombre de un realismo pragmático. De esta forma, en vez de abocarse al problema complejo de lo estructural y de los procesos históricos, reducían la ambición a un simple manejo de las coyunturas. Eso hacía suponer una intención velada de mantener sin alteración la realidad social desigual y las tendencias históricas de desequilibrio estructural. Los planes operativos, lejos de representar una alternativa de transformación, no pasaban de un simple reordenamiento que reforzaba el status-quo y apenas reducía algunas tensiones sociales.

En el ámbito internacional existió, por parte de la ONU, el intento de descubrir toda la compleja trama de elementos que componen la problemática del desarrollo. Fue el momento de lo que se llamó el estudio del enfoque unificado del desarrollo. El Secretario General, en su "Informe sobre un enfo-

que unificado para el análisis y la planificación del desarrollo" lo define como

"el esfuerzo de identificar y comprender las interrelaciones de todos los componentes importantes de los sistemas de desarrollo, como requisito para definir estrategias, instrumentos y técnicas de acción por los cuales los agentes humanos puedan intervenir más eficazmente que hasta ahora para armonizar el desarrollo con valores internacionalmente aceptados". (12)

También a nivel mundial se planteó la necesidad de un Nuevo Orden Económico Internacional, presente fundamentalmente en las propuestas de la UNCTAD. La crisis del sistema monetario internacional y los problemas energéticos y alimentarios, entre otros, dejaban claro - en la mitad de la última década - la necesidad de reordenar todo el sistema de relaciones económicas entre los países. Sin embargo, tanto en las últimas reuniones de Nairobi y de Manila, como el difícil Diálogo Norte-Sur, y la 11.^a Asamblea Extraordinaria de la ONU para el Desarrollo que se acaba de realizar, no consiguieron superar los impases y las incertidumbres. (13) Crecen no sólo las contradicciones entre los países centrales y periféricos, sino también las tensiones entre los primeros.

Para tratar de coordinar estrategias entre Estados Unidos, Japón y Europa Occidental, fue creada en 1973 la Comisión Trilateral, organismo privado que reúne hombres de negocios políticos e intelectuales para trazar un programa común del mundo desarrollado. Tampoco la Trilateral ha conseguido en

frentar la magnitud de la crisis, aunque haya tratado de disminuir sus costos o transferirlos a los países periféricos. (14)

La problemática internacional y los obstáculos al desarrollo deben ser ubicados en una perspectiva histórica concreta. La conciencia más integral de las múltiples dimensiones del desarrollo viene acompañada, al mismo tiempo, por una crisis creciente. Esta corresponde posiblemente a un ciclo de retracción de la economía mundial. La economía internacional de los últimos siglos tiene períodos alternativos de expansión y de retracción. Algunos autores creen, incluso, percibir ciclos de 25 años que se van sucediendo. Todo indica que un período de expansión, que empezó al final de la Segunda Guerra Mundial - cuando se planteó, como dijimos al comienzo, la temática del desarrollo - llegó a su fin alrededor de los años 1967/68. Desde entonces parece haberse iniciado una época de dificultades y de reordenamiento, como la que sacudiera a la economía mundial en 1929. Así, a las dificultades sociales, políticas y económicas de los países se suma, y las condiciona profundamente, un período internacional de desajuste económico. Y eso es más determinante en la medida en que las economías nacionales están cada vez más interconectadas.

Vivimos un proceso de internacionalización de la economía en el cual cambios en un subsistema nacional afectan todo el sistema internacional. Ya se han señalado dos procesos simultáneos y complementarios ocurridos en el último cuarto del siglo: la concentración de capitales y centralización del progreso técnico por un lado, y la internacionalización de merca-

dos y de producción por el otro. Estos dos procesos crean una economía internacional que no resulta de ninguna manera una simple suma de economías nacionales paralelas. A través de las empresas transnacionales se integra un espacio económico nuevo que no es más la antigua "arena internacional" de estados-naciones. Esto trae profundas repercusiones políticas y sociales, limitando la capacidad de decisión de los países, especialmente de aquellos en "vías de desarrollo" y de sus sectores dirigentes. La penetración de las empresas transnacionales no tiene como resultado sólo un aumento de su influencia económica, sino que produce además un cambio cualitativo en las relaciones internacionales e impone, en los países periféricos, un cierto estilo de crecimiento con las características de concentración ya descritas, dirigido en buena parte desde afuera de los mismos. (15)

En los últimos años se han realizado algunas investigaciones, en países de la región, con respecto a las empresas transnacionales extractivas y, recientemente, a las empresas industriales. (16) Un fenómeno, relativamente nuevo e importante, es el de la presencia de las transnacionales en la agroindustria. (17) Un estudio reciente sobre México indica un comportamiento característico que puede, con pequeños cambios, ser referido a otros países de la región. El número de estas empresas aumenta cada año, más en relación a la absorción de plantas o compañías nacionales que a nuevas inversiones. Esto no implica necesariamente la creación de nuevos espacios económicos, sino sobre todo la ocupación de los ya existentes. Las transnacionales tienen una eficiencia productiva generalmente

mayor que sus concurrentes nacionales, lo que explica en parte su mayor capacidad para imponerse, y sus tasas de ganancia son superiores a las tasas de las empresas nacionales privadas (aunque similar a las estatales). Consecuentemente, entre 1970 y 1975, creció el promedio de concentración en las agroindustrias a través de las transnacionales; pero su expansión y concentración no han sido dinámicas en materia de ocupación, invirtiendo en tecnologías desplazadoras de mano de obra. Se llega así a una mejor utilización del factor trabajo, superando niveles de capacidad instalada ociosa, y a una mayor racionalización en el uso del capital, pero con resultados negativos en la absorción de la mano de obra, con la consecuente expulsión de población económicamente activa para sectores urbanos de subempleo. (18)

Todo esto condiciona un estilo de modernización que se va imponiendo y que se hace acentuadamente desequilibrado y concentrado. Es necesario, pues, realizar un análisis crítico de los procesos de modernización rural y urbana que tienen lugar en América Latina.

La "sociología de la modernización", desde hace algunos años, solamente tomó en cuenta los elementos positivos de un proceso de tránsito de lo tradicional a lo moderno, presentando una visión lineal y continua de transformación. Para muchos autores, la modernización - a pesar de algunos costos sociales aparentemente marginales - representaría, al fin de cuentas, un avance para toda la sociedad, ensanchando mercados, creando nuevos empleos, produciendo nuevas expectativas y a-

briendo nuevos horizontes, superando valores tradicionales, etc.. (19) De hecho, lo que ocurrió - dentro de esta lógica - fue una modernización sectorial y excluyente que hizo avanzar bastante a algunos sectores minoritarios de la población y dejó fuera de los beneficios del proceso, con violencia y frialdad, a amplios sectores mayoritarios. E incluso, la modernización se hizo frecuentemente gracias a esa exclusión. De esta manera, el surgimiento de una sociedad "opulenta" a nivel de algunos países, o de sectores al interior de un país, se basó en la expropiación o explotación de sectores que hoy se ubican en una "pobreza crítica" en aumento. La modernización y la pobreza crítica no son entonces fenómenos paralelos y contradictorios, sino que están estrechamente articulados. Intentar enfrentar a la segunda sin una revisión crítica de la primera es no ir hasta las raíces mismas de la problemática social y económica y sus causas más determinantes.

Como lo indica un estudio sobre la modernización rural en México, esa última

"puede conducir tanto al subdesarrollo o a un no desarrollo como al desarrollo, lo que ocasionaría un relativo deterioro, y aún absoluto en el bienestar de grandes masas de población". (20)

Nuevamente se impone la pregunta: modernización de quién y para qué?

En el caso del sector rural se produce una expansión del sector moderno con la paralela descomposición de la agricultura tradicional, con las consecuencias sociales que de ahí

advienen. Lejos quedan los tiempos optimistas de la "revolución verde". Además,

"la crisis del mercado mundial de alimentos en el trienio 1973-75... dejó dramáticamente clara la enorme vulnerabilidad de las economías nacionales que dependían del mercado externo para satisfacer los requerimientos alimenticios básicos". (21)

No hay que olvidar, tampoco, que

"la razón de ser de la modernización agrícola sería en definitiva el desarrollo urbano y no el rural. Las tecnologías empleadas han sido, pues, adaptadas a las necesidades de los empresarios agrícolas, no de los campesinos". (22)

En el caso de Brasil, la penetración en la Amazonia de las empresas transnacionales, de empresarios del sur o de empresas de grupos financieros nacionales e internacionales, va acompañada tanto del desmonte y consecuente agresión ecológica, como fundamentalmente por la violencia contra campesinos expulsados de sus tierras, transformados en asalariados de las empresas modernas o empujados a las periferias y al subempleo de los centros urbanos. Un autor brasileño analizó, recientemente, el proceso combinado de expropiación de tierras y de explotación de mano de obra barata. No es por casualidad que en ciertas áreas del norte brasileño los conflictos de tierras se cuentan por decenas al mes. (23)

Es tal la gravedad de la crisis internacional (ener-

gética, alimenticia, monetaria) y las tensiones sociales en los procesos de modernización concentradores y excluyentes, que la solución escapa a las dimensiones de una simple racionalidad tecnocrática que intentaría reordenar procesos y resolver desequilibrios. (24) Los procesos de planificación global son importantes para un diagnóstico de conjunto de las situaciones críticas y para apuntar contradicciones, pero las soluciones alternativas no parecen salir tanto de programas a nivel nacional, sino más bien de proyectos concretos en diferentes direcciones, experimentales y prácticos, capaces de combinar una visión clara de objetivos alternativos con un realismo creador en permanente revisión.

No queremos negar el valor de los planes y de algunos importantes proyectos integrados. Sin embargo, frente a la magnitud de la crisis a nivel internacional y nacional, no hay una solución definitiva que se construye a partir de una simple elaboración técnica, sino que ella tiene que ser paciente-mente construida y reconstruida a partir de situaciones concretas y precisas y con la participación de los sectores más dinámicos de la sociedad y capaces de abrir nuevos caminos alternativos.

En el punto siguiente, queremos enfatizar que la salida a los impases de la situación depende de la articulación y participación de los grupos dinámicos, de su posibilidad y capacidad de experimentar, más que de propuestas globales que, por generales y poco precisas, nunca llegarían a tener una real implementación, como fue el caso de tantos planes y

proyectos sin aplicación.

2 - Emergencia y Organización de los Setores Populares

La transformación de una sociedad no depende solamente de la elaboración de planes y proyectos técnicamente bien elaborados, sino fundamentalmente de la capacidad que tienen algunos sectores de la sociedad de introducir cambios. Marshall Wolfe indica que

"las ideologías de cambio social o desarrollo que se orientan a la acción deben identificar alguna clase o grupo focal para el orden de cambios deseado". (25)

Dicho de otra manera, además de preguntarnos sobre la transformación para quién y para qué, debemos comenzar a responder a la pregunta: quiénes implementan la transformación propuesta? Una visión tecnocrática indicaría que los únicos capaces de presentar alternativas viables y hacerlas posibles serían los especialistas, sea de la universidad, sea de la tecnocracia. Para otros, todo dependería de jefes políticos capaces de liderar un proceso y promover el consenso alrededor de sus propuestas y de su carisma personal. Sin negar la necesidad de un grupo profesional técnicamente habilitado, ni la importancia del trabajo de articulación de los políticos, queremos aquí insistir en que el proceso de cambio depende muy particularmente de la existencia de sectores de la sociedad capaces de tomar iniciativas y de implementar nuevas experiencias.

Hay una creciente perplejidad delante de la magnitud de las crisis económicas, políticas y sociales ya mencionadas. Pero, al mismo tiempo, y esto es muy importante, una observación cuidadosa de lo que ocurre a nivel local en los países detecta un sinnúmero de acciones, experiencias, proyectos que, sin resolver el problema global del desarrollo desequilibrado, pueden preparar posibles direcciones alternativas. El técnico, abocado a la formación de soluciones a nivel nacional no siempre dió importancia a esas realidades, frecuentemente disímiles, contradictorias y aisladas, pero algunas de gran fecundidad en un proceso histórico más prolongado.

Al mismo tiempo que se impone la formulación de programas y estrategias amplios - más políticos que técnicos - hay que preguntarse si, a nivel local, no se están dando acciones anticipadoras, a partir de sectores populares, con experiencias portadoras de futuro. Hay que evitar, por supuesto, caer en la ilusión de una transformación gradual y progresiva a partir de la simple acumulación de pequeños proyectos aislados. Más bien se plantea aquí que algunos de esos proyectos pueden llegar a ser laboratorios sociales y lugares de experimentación. Muchos de ellos no dieron resultados positivos, pero otros podrán tener un efecto multiplicador y de irradiación. El desafío es saber detectar, en situaciones concretas, cuáles tienen realmente dinamismo creador.

Los problemas del desarrollo - desde el tiempo de los primeros análisis económicos de los años 50 hasta el momento del estudio del "enfoque unificado" - han sido, casi siempre,

estudiados a partir de los centros de decisión política y administrativa. No sería el momento de desplazar el lugar social del análisis y de las políticas? Eso nos obliga a una breve incursión en el análisis de la estructura social.

Algunos autores han distinguido en la sociedad global, la sociedad política y la sociedad civil.⁽²⁶⁾ La primera estaría constituida por el aparato de Estado y sus elementos legales, administrativos y de coerción. Ahí se ubica el mundo de la planificación, de las políticas económicas y sociales, etc. En este aparato de Estado están presentes los sectores hegemónicos de la sociedad, que detentan el poder económico, político, social y cultural. Son al mismo tiempo los que se benefician de la situación vigente. Una transformación profunda de la sociedad frecuentemente hiere sus intereses. Por esa razón, muchas veces reducen los cambios a programas que, si bien tratan de favorecer a otros sectores rezagados, no llegan a imponer a ellos mismos sacrificios o a poner en riesgo sus privilegios. Hay, pues, un condicionamiento de influencia política dentro del mismo aparato de Estado que reduce la capacidad de implementar planes alternativos de cambio de cierta radicalidad. De esta manera, se proponen políticas para reducir la gravedad de la "pobreza crítica" que llega a grados cada vez más intolerables, pero frecuentemente sin relacionar esa pobreza con el modelo de concentración de riqueza al que hemos aludido más arriba.⁽²⁷⁾ Es como si fueran dos fenómenos aislados y como si buscar una solución a la pobreza se redujera a encontrar recursos para implementar ciertos proyectos asistenciales o a la ampliación de servicios sociales, sin tocar en la estructu-

ra productiva y en los mecanismos de concentración del ingreso y de la propiedad.

Sería un simplismo decir que solamente los sectores dominantes se expresan en la sociedad política. La tradición de experiencias populistas en la región indica la presencia en áreas del Estado, de sectores populares. Pero frecuentemente ahí están en posiciones subordinadas o como receptores de beneficios, casi nunca como agentes capaces de generar nuevas políticas.

La situación de la sociedad civil es un poco más compleja. Por sociedad civil entendemos el conjunto de organismos donde se socializan valores, se expresan demandas y se articulan intereses. (28) Allí se encuentran toda suerte de asociaciones locales, sindicatos, escuelas, partidos, medios de comunicación, iglesias, etc. Es innegable, también, el peso de los sectores de mayor poder e influencia en la sociedad. Pero se puede detectar, al mismo tiempo, la emergencia creciente de nuevos sectores sociales que se van organizando alrededor de otros valores, demandas e intereses y que preparan otros modelos de sociedad. La sociedad civil es una amplia arena donde propuestas alternativas se cruzan, alianzas y conflictos se hacen y se deshacen. Así, al mismo tiempo que ocurre una concentración del poder económico y, en algunos casos, un creciente autoritarismo de estructuras políticas, al nivel de las organizaciones sociales locales - a pesar de las trabas y dificultades - crecen iniciativas de participación y de organización de la población. Y es posiblemente a partir de esas nuevas formas

de organizaciones sociales que se pueden estar ofreciendo caminos alternativos al proceso de modernización concentradora y excluyente.

Esto nos indica la necesidad de detectar experiencias de participación, que se están dando en los diferentes países de la región, condicionadas por los grados de mayor o menor democracia o autoritarismo. (29)

La participación no se puede referir a una población indiferenciada y abstracta. La estructura social es un complejo tejido de clases y de sectores sociales que se articulan, se oponen, buscan alianzas, a partir de intereses distintos. En el caso de este informe, interesa indicar la presencia de experiencias de participación en sectores que no se han beneficiado con los efectos de la modernización vigente, pero que al mismo tiempo tienen capacidad de organizarse y plantean con cierta fuerza sus demandas y necesidades reales. Los pobres, solamente como grupo social rezagado, no pueden ser sujetos de un proceso histórico alternativo si se mantienen apenas como categoría pasiva y carente. Sólo aquellos sectores con conciencia de sus intereses y prácticas de organización y de reivindicaciones pueden tener una presencia activa y de real significación social y política.

Eso supone, además, un cierto grado de autonomía y de iniciativa de esos sectores. De esta manera, distinguimos entre movilización, enfuerzo desde afuera de los sectores a partir de líderes, dirigentes políticos o miembros del aparato

de Estado, y participación, movimiento de la base a partir de líderes y dirigentes de los mismos sectores sociales.

La participación puede tener diferentes niveles. Puede darse a nivel económico, con la presencia activa en la toma de decisiones de las unidades de producción y en la propiedad de las mismas, y se pueden detectar un sinnúmero de experiencias de co-gestión, empresas comunitarias, cooperativas, etc. La participación en el área social y cultural abarca acciones en diferentes instituciones de la sociedad donde se articulan intereses de clases o grupos, circulan valores, normas, pautas de conducta, se manifiesta la creatividad artística (sindicatos, escuelas, asociaciones, clubes, etc.). La participación en el área política corresponde a la presencia en el proceso de toma de decisiones, desde las estructuras de poder local hasta el plan nacional (partidos y movimientos).

En América Latina se habla frecuentemente de participación popular, queriéndose privilegiar, de esta manera, a sectores emergentes, especialmente obreros y campesinos que, postergados en el proceso de desarrollo modernizador, plantean nuevas metas y nuevas políticas. La categoría de lo popular no siempre tiene fronteras definidas, pero abarcar una amplia gama de sectores, clases o fracciones de clase que sufren algún tipo de explotación o dominación.

En países de altos índices demográficos, adquiere especial importancia la participación de los movimientos juveniles, que constituyen núcleos significativos y creadores, mino-

ritarios entre su mismo sector de edad, pero frecuentemente dinámicos e innovadores. (30)

Otra área que ha merecido especial atención es la de la participación de la mujer, a partir de la constatación de la situación de inferioridad de la misma en la participación en la fuerza de trabajo, acceso a bienes y, principalmente, presencia en los mecanismos de toma de decisiones. En los últimos años, hay una articulación creciente a partir de movimientos y asociaciones, para hacer presente y activa a la mujer en una sociedad hasta entonces con pautas fundamentalmente masculinas. (31)

Frecuentemente se ha dicho que la sociedad civil latinoamericana es amorfa y las organizaciones locales y mecanismos de participación no tienen mayor relevancia. Eso parece indicar un enorme desconocimiento del sinnúmero de iniciativas dotadas de originalidad y de creatividad. Los análisis cuantitativos o de políticas nacionales dejan escapar una realidad mucho más dinámica de lo que aparece a primera vista. Hay incluso que revisar los mecanismos acostumbrados de análisis y de evaluación de proyectos, como se indicará más adelante. En los puntos siguientes presentamos experiencias en algunos países de la región dejando de lado, por sus características muy especiales, a Cuba, con un sistema socio-económico distinto. (32) El proceso de reconstrucción de Nicaragua es demasiado reciente y también plantea un tipo particular de participación popular masiva que merecería estudio aparte. Pero todo parece indicar en que este país se abren pistas muy interesantes de traba-

jo, innovadoras y adaptadas a la especificidad de la situación.

Desde los años 60 se han multiplicado, por ejemplo, en las grandes ciudades múltiples organizaciones de base vecinal, especialmente en barrios populares en proceso de urbanización, para obtener servicios de luz, agua, alcantarillado y vivienda. Larga es la lista de ciudades en que eso se da. Iniciativas de significación se detectan en las últimas décadas en Lima, Caracas, México, São Paulo, Guayaquil, Cali, Bogotá, Santiago, Montevideo, Buenos Aires, etc. Son organizaciones de barriadas, favelas, villas miseria, campamentos. (33) Buena parte de ellas son de iniciativa local o de grupos privados. Los planes a partir del Estado han quedado muchas veces en un nivel asistencialista.

Clubes de madres, juntas de vecinos, movimiento del costo de vida, juntas de abastecimiento, aparecen como iniciativas más o menos espontáneas, frente al problema económico, a las dificultades de transporte, a la comercialización, etc. Muchas de ellas están ligadas a grupos políticos o religiosos, pero frecuentemente son bastante autónomas y se defienden de posibles manipulaciones desde afuera. Dependen, por supuesto, de coyunturas políticas favorables y, a veces desaparecen en situaciones autoritarias, para emerger nuevamente en momentos de apertura política. Es difícil generalizar ya que responden a situaciones muy diversas, pero una característica relativamente general es el esfuerzo por mantenerse libres de influencias externas.

En el área de la educación y la cultura popular se han dado experiencias extremadamente creadoras. Después de los movimientos de cultura popular en Brasil, a principios de los años 60, (34) en diversos países de la región fueron apareciendo experiencias de educación de adultos, teatro popular, centros de artesanía, plazas de cultura, a partir de asociaciones privadas, movimientos estudiantiles, iglesias, hasta alcaldías y gobiernos de estados o provincias. Ahí la dependencia de las coyunturas políticas es aún mayor y desaparecen en momentos de crisis de los mecanismos de participación democrática.

Varias experiencias de medicina popular han contado con la participación de la población, en campañas de medicina preventiva y en nuevas experiencias de equipos médicos y paramédicos, tratando de desarrollar una nueva educación sanitaria a partir de los valores autóctonos de las medicinas tradicionales. Los resultados se han hecho sentir tanto a nivel de la organización de la comunidad en función de los problemas de salud, como en cambios de índices de morbilidad y de mortalidad. El asesoramiento de la Organización Mundial de la Salud y de la Organización Panamericana de la Salud ha sido bastante significativo.

Las experiencias de sindicalización urbana son bastante antiguas en América Latina. Comenzaron a fines del siglo pasado, especialmente con inmigrantes, italianos y españoles, que introdujeron una tradición europea de luchas sociales. Resurgieron considerablemente fuertes en los años 20, para desarrollarse o decaer después según las coyunturas políticas. Pero,

igualmente en los períodos de gobiernos autoritarios, se mantuvieron de manera más o menos latente. De otra forma no se explicaría su rápida reorganización cuando las condiciones de participación política pasaban a ser más favorables. Países como Bolivia, Argentina, Chile, entre otros, han tenido una experiencia sindical urbana y minera bastante significativa. En el caso de Brasil, a pesar de que el movimiento sindical fue creado en forma corporativa desde el aparato de Estado y los sindicatos oficiales tuvieron poco margen de autonomía, hubo un movimiento de renovación a partir de las bases, incluso en momentos políticamente menos favorables.⁽³⁵⁾ Se amplió en los últimos años debido al fuerte aumento de la participación y el surgimiento de nuevos cuadros y de liderazgos dinámicos que cuestionan la actual estructura sindical.⁽³⁶⁾

La organización en el campo, en sindicatos rurales, ligas o asociaciones también tiene una historia significativa aunque más reciente, en países como Chile, Honduras o México. En ciertos casos, la disputa entre estado y movimientos rurales ha llegado a enfrentamientos serios y la represión ha sido especialmente fuerte. Experiencias de acción comunitaria, como en el caso de Ecuador, indican la vitalidad de organizaciones y federaciones campesianas.⁽³⁷⁾

En estos sectores se nota el dinamismo de diferentes tipos de iniciativas locales o regionales y, al mismo tiempo, la rápida crisis de modelos que han sido importados desde el exterior o impuestos desde el aparato del Estado. De esta manera, grandes programas de desarrollo de la comunidad, con apoyo

de agencias internacionales, amplio financiamiento y asesoramiento técnico, han tenido bajos resultados y muchas veces desaparecieron sin dejar huellas.

El movimiento cooperativo ha sido bastante estudiado en la región, pero sus resultados son muy distintos según los países. De acuerdo con datos recogidos entre 1962 y 1970, los porcentajes de incremento de cooperativas - con excepción de Brasil y de México - han sido muy altos, superando en algunos casos el 300%. Especialmente significativo ha sido el crecimiento de las cooperativas agropecuarias. Si por un lado las cooperativas han significado muchas veces la posibilidad concreta de autodefensa de pequeños propietarios y una ocasión de real participación y de solidaridad, otras veces se han transformado en verdaderas empresas modernas con sus ejecutivos y asalariados. Pasan a tener, entonces, objetivos capitalistas de maximización de lucros, muy diversos de lo que se suele conocer como los de la doctrina cooperativista. Una investigación hecha por una oficina de Naciones Unidas en Venezuela, Ecuador y Colombia, mostró la ambigüedad de muchas de las experiencias.⁽³⁸⁾ El coordinador de la investigación, en un estudio posterior, hizo severas críticas a muchas de las experiencias de cooperativas rurales. Así, concluye:

"en América Latina generalmente las cooperativas han estado impulsadas por motivos políticos como un medio para pacificar un campesinado en despertar, para calmar los efectos adversos de las depresiones... Las mayores campañas de promoción del movimiento cooperativo en América Latina han ocurrido por lo general en períodos de

crisis económica, violencia, amenaza de violencia rural". (39)

Si las críticas no pueden ser generalizables, y hay experiencias que indican una real participación, como en caso del Uruguay, y también de Ecuador, (40) ellas no dejan de apuntar a algunos de los problemas centrales del movimiento cooperativista que necesitaría revisarse permanentemente.

Hay que señalar la importancia de las organizaciones no-gubernamentales (ONG) tanto nacionales como internacionales, presentes en la promoción de distintas experiencias de participación popular. En algunos casos no se han adaptado a las realidades locales, trayendo desde fuera modelos de organización que quedaron marginados de la realidad social más dinámica (clubes de jóvenes, técnicas de desarrollo comunitario, etc.). Sin embargo, en larga medida, han tenido carácter innovador y la multiplicidad de iniciativas, lejos de confundir, ha sido frecuentemente la ocasión de buscar diferentes maneras de articularse con realidades locales difusas y cambiantes. Hace falta una investigación detallada de la presencia de las ONG y del resultado de sus actividades.

En América Latina merece una mención especial el caso de las iglesias cristianas en general y la iglesia católica en particular. En momentos críticos en que la sociedad civil se ha cerrado, por presiones de la misma sociedad política, uno de los pocos espacios de participación y de organización locales han sido las llamadas comunidades eclesiales de base,

donde sectores campesinos, obreros y subempleados de las periferias urbanas han encontrado ocasión de reunirse para tratar sus intereses concretos de trabajo, servicios, etc., además de sus actividades específicamente religiosas. Un cierto número de organizaciones vecinales, movimientos por costo de vida, organizaciones de pequeños propietarios rurales, han surgido a partir de organizaciones eclesiales. Eso ha estado ocurriendo especialmente en Brasil, Perú y El Salvador. (41)

Un reciente informe de una consultoría de la FAO indica proyectos significativos en Colombia, Perú y Brasil que parten "de la comunidad como agente de transformaciones y no como objeto de un plan efecido desde arriba hacia abajo... en una concepción esencialmente anti-tecnocrática". Un caso particular, el del municipio de Boa Esperança, en Brasil, indica además una interesante articulación entre las organizaciones comunitarias de todo el territorio y la estructura administrativa local (alcaldía), donde el poder comunitario, a partir de un buen número de organizaciones de base y el poder municipal, con su consejo de desarrollo, lejos de enfrentarse, combinan sus esfuerzos. Eso permitió que el municipio, el más retrasado del Estado de Espírito Santo, en situación económica crítica, en dos años se recuperara, iniciando un proceso de desarrollo agroindustrial de bases comunitarias. Según el consultor, ello constituye

"un ejemplo concreto de la viabilidad práctica de procesos de desarrollo auto-sostenidos, basados en la iniciativa comunitaria (de las bases) y en la democracia". (42)

La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 1979 es bastante explícita en lo que se refiere a la participación:

"La participación de la población en las instituciones y sistemas que regulan su vida es un derecho humano fundamental, así como una condición indispensable para el reajuste del poder político en favor de los grupos desfavorecidos y para el desarrollo social y económico. Las estrategias para el desarrollo rural sólo pueden hacer realidad todas sus posibilidades si se logra la motivación, la participación activa y la organización a nivel popular de la población rural, con especial referencia a los estratos menos favorecidos, para que intervenga en la elaboración y formulación de políticas y programas y en la creación de instituciones administrativas, sociales y económicas, incluidas las cooperativas y otras formas voluntarias de organización, para aplicar y evaluar dichos programas y políticas".⁽⁴³⁾

3 - Búsqueda de Criterios para la Elaboración e la Evaluación de Proyectos

En los dos capítulos anteriores hemos analizado, en primer lugar, la amplitud de la crisis internacional y los desafíos al desarrollo, y luego el surgimiento de un número significativo de experiencias de participación a nivel local. Puede parecer paradójico que, frente a los complejos problemas a nivel nacional e internacional, se haga hincapié en experiencias concretas. Lo que aquí se quiere indicar es que, la solu-

ción en los problemas del desarrollo no está sólo en los planes globales, sino principalmente en diferentes proyectos que buscan caminos alternativos a los procesos en crisis. No se trata de poner de lado el esfuerzo de planificación ni de elaboración de proyectos integrados. El énfasis está dado en la necesidad de crear nuevas experiencias que puedan alimentar futuros procesos de planificación renovados donde se recojan planes y proyectos realmente dinámicos e innovadores. La elaboración e implementación de planes y proyectos rutinarios y tradicionales ha llevado a un agotamiento del mismo proceso de planificación y a una crisis de confiabilidad en el mismo.

Hay que señalar, además, que los criterios para juzgar a los proyectos sociales que se basean en la participación popular no pueden ser los mismos aplicables para proyectos en el área económica. Así, el criterio de rentabilidad debería ser revisado, ya que los resultados al nivel social son de mediano o largo plazo y difícilmente medibles. Un proyecto educativo modificará los niveles de conocimiento y de capacitación, tendrá impacto sobre la productividad de las personas afectadas, pero no siempre los resultados son posibles de detectar inmediatamente ni a partir de índices cuantificables. Además, la relación costo-beneficio no se puede determinar con exactitud debido a los múltiples y diversos beneficios que se pueden alcanzar. Los elementos cualitativos en esos proyectos son los más relevantes.

Un criterio a tener en cuenta es la modificación en las pautas de participación, capacitación e iniciativa de la

población afectada por los proyectos, al buscar detectar el surgimiento de un mayor dinamismo y los posibles efectos favorables sobre otras actividades en el área.

Sin embargo, también los criterios de participación no están dados desde fuera, ni desde los países o áreas más desarrollados, sino más bien a partir de las pautas de comportamiento, valores y estilo de vida de la misma población. Esto es especialmente importante en las áreas rurales y mucho más si hay culturas autóctonas con características particulares. Las poblaciones indígenas indo-americanas tienen pautas tradicionales de participación y una manera de vida comunitaria que inducen naturalmente a la acción en común, pero dentro de ciertos padrones, ritos y costumbres. La introducción de canales nuevos de participación desde afuera puede producir una reacción desfavorable, que no representa un rechazo a la participación como tal, sino a un cierto estilo de la misma. También los criterios de eficiencia en las culturas rurales e indígenas son bien distintos de aquellos del mundo industrial urbano.

Ya el informe de la reunión de Frascati, co-patrocinada por la CMCH/AD de la FAO, insistía sobre la participación de la población en todos los niveles de la planificación y del desarrollo, como precondición del mismo desarrollo, pero al mismo tiempo advertía que el Tercer Mundo debe encontrar "sus propios conceptos, criterios y formas de acción frente a los fines del desarrollo". (44)

A partir de estos elementos se deben analizar, en-

tonces, los problemas del financiamiento de proyectos sociales y de participación popular. Es de desear que los proyectos locales alcancen a mediano plazo un autofinanciamiento y que los costos sean recobrados por ellos mismos, con los resultados de sus mismas actividades. Sin embargo, ello no puede ser generalizado ni transformado en norma permanente. Hay proyectos que, por su carácter educativo o de organización social, difícilmente podrán recuperar lo que fue invertido en ellos. O, dicho de otra manera, los beneficios directos e indirectos no tienen un resultado económico dentro del mismo proyecto, sino que se ubican en diferentes espacios sociales, no siempre de manera visible. Al no tomar esto en cuenta se eliminarían proyectos "no rentables", pero que son indispensables a nivel de la promoción popular e incluso benéficos a la economía de una región, pero con un impacto indirecto o mediato.

De esto deviene el problema de la ayuda a los proyectos. En el pasado se denunciaron mecanismos de ayuda que tenían como resultado el imponer determinadas políticas, favorecer la penetración de empresas transnacionales o reforzar los mecanismos de dependencia. (45) Se ha enfatizado la necesidad de una relación lo más equilibrada posible entre los organismos donantes y los que reciben ayuda, a partir del principio de la solidaridad. (46) Sin embargo, no hay que ocultar la dificultad de esa relación, ya que la situación del que recibe delante del que ofrece recursos siempre es desigual. Por eso mismo se hace necesario tomar conciencia de que se trata de una relación inevitablemente tensa, para buscar, luego, mecanismos de diálogo que minimicen las distancias que se crean. (47)

No se puede olvidar tampoco que la eficiencia de los proyectos no depende de la cantidad de recursos invertidos en él. En el caso de Brasil se han podido comparar proyectos que recibieron elevados recursos y tuvieron pobres resultados, con otros que alcanzaron gran impacto aunque casi sin ayuda. (48) Es los últimos, por lo general, tienen como punto de partida la iniciativa de la población local y saben aprovechar su capacidad de creación, su interés y su dinamismo.

Se ha constatado, además, que existen momentos en que una ayuda excesiva puede incluso traer resultados negativos, burocratizando la experiencia y multiplicando acciones a partir de la obligación de utilizar los recursos no en relación con sus necesidades reales. Debemos considerar, además, la capacidad de los proyectos y experiencias de absorber recursos que reciben. (49)

Para las organizaciones donantes no es fácil revisar criterios de relevancia, eficiencia y rentabilidad a partir de situaciones nacionales y locales tan diversas. Para que ello ocurra es necesario un diálogo permanente con los sectores más dinámicos de cada sociedad y con las experiencias que realmente aparecen como "portadoras de futuro". Un problema previo es el de saber cuáles son las experiencias con las cuales hay que entablar el diálogo y, para eso, se debe recurrir a un análisis socio-político, ya que los elementos puramente técnicos son insuficientes.

Nuevamente nos enfrentamos con los límites de lo téc

nico y su inserción dentro de un proceso histórico más global. Y se repitan las preguntas: desarrollo para qué y para quién?, desarrollo a partir de quiénes?

Estas observaciones son el resultado de algunos años de experiencias de trabajo en el área del desarrollo social de las Naciones Unidas y de una actividad de consultoría que permitió la familiarización con un gran número de informes de trabajo y de experiencias locales de participación en el desarrollo. Este informe no quiso describir esas experiencias - por ser distintas entre sí, y responder a diferentes situaciones -, sino extraer algunas conclusiones a partir de ellas.

Para finalizar queremos enfatizar un aspecto al que hemos hecho referencia más atrás. Los problemas del desarrollo no se resuelven ni en la elaboración de planes demasiado generales y tradicionales, ni tampoco en la suma y acumulación de proyectos locales aislados. Su solución histórica y a mediano plazo puede ser el resultado del efecto multiplicador de acciones, proyectos y experiencias innovadoras que en un cierto momento necesitan ser articulados entre sí y en un plan regional y nacional, a partir de una voluntad política de transformación social capaz de elaborar un modelo alternativo de sociedad futura. Mientras esta última situación no se dé, es a partir de iniciativas concretas que el camino puede ser preparado, para alcanzar el momento en que los planes globales e integrados puedan recoger toda esa experiencia y darle una mayor cohesión. Es necesario insistir, también, en que durante todo el proceso histórico, la participación de la población en la

elaboración, implementación y evaluación de proyectos y planes es absolutamente indispensable. Esto en la medida en que se piense que tales proyectos y planes pueden estar vitalmente ligados a las expectativas y necesidades de la población y sean capaces de captar su energía creadora y transformadora.

NOTAS DO CAPÍTULO III

- (1) L.A. Gómez de Souza, Los condicionantes socio-políticos de la planificación, mimeo, Santiago, CEPAL, julio 1972.
- (2) El texto clásico fue el de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, publicado por primera vez, mimeografiado, en 1967, por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en Santiago de Chile y transcrito luego en un sinnúmero de libros y publicaciones. Desde entonces, la bibliografía sobre el tema ha sido enorme.
- (3) CEPAL, Evaluación de Quito, Santiago, 1973.
- (4) CEPAL, Evaluación de Chaguaranas, Santiago, junio 1975.
- (5) CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana, mimeo, Santiago, marzo 1971, pág. 75.
- (6) Luciano Martins, Nação e corporação multinacional, Rio, Paz e Terra, 1971, pág.16.
- (7) Fernando Henrique Cardoso, "Aspectos políticos de la planificación", en Revista Latinoamericana de Ciencia Política, vol. I, nº 1, Santiago, abril 1970.
- (8) Ricardo Cibotti y Oscar Bardecci, Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, mimeo, Santiago, ILPES, 1971.
- (9) Marshall Wolfe, El desarrollo esquivo, México, Fondo de Cultura, 1976.
- (10) Sergio Molina, La planificación en el proceso de cambio, mimeo, Santiago, ILPES, julio 1972.

- (11) Ver artículos de Marshall Wolfe y Jorge Graciarena, en Revista de la CEPAL, nº 1, 1973. Idem M. Wolfe, op. cit. .
- (12) División de Desarrollo Social, Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, Nueva York, ONU, octubre 1973.
- (13) CCPD, For a new international order, Ginebra, Consejo Mundial de Iglesias, 1979.
- (14) Ver CIDE, "La Comisión Trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista", en Cuadernos Semestrales, nº 2-3, México, 1977-1978.
- (15) Luciano Martins, op. cit..
- (16) Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez, Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana. México, Fondo de Cultura, 1976.
- (17) Plínio Sampaio, Capital estrangeiro e agricultura no Brasil, Petrópolis, Ed. Vozes, 1980; Fernando González y otros, Alimentos y transnacionales, Lima, Desco, 1980.
- (18) C. Peredo y G. Sitjar, Las empresas transnacionales en la agroindustria mexicana, mimeo, México, Sección Agrícola CEPAL-FAO, 1979.
- (19) Entre los apologistas de la modernización, ver D. Apter, The politics of modernization, Chicago, Univ. Of Chicago Press, 1966; D. Lerner, Passing of traditional society, Nueva York, Free Press, 1958; E. Eisenstadt, Modernization: protest and change, Nueva York, Prentice Hall, 1966; C. Germani, Sociología de la modernización, Buenos Aires, Paidós, 1969.
- (20) C. Hewitt, La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970, México, Siglo XXI Ed., 1980.

- (21) CEPAL, El sistema alimentario en México. Proyecto de investigación, mimeo, México, CEPAL, 1979.
- (22) C. Hewitt, op. cit..
- (23) José de Souza Martins, Expropriação e violência, São Paulo, Hucitec, 1980.
- (24) Carlos Estevan Martins, Tecnocracia e capitalismo, São Paulo, Brasiliense, 1974; para una penetrante crítica a la planificación, ver Aaran Wildavsky, "If planning is everything maybe it's nothing", Policy Sciences, 4, 1973.
- (25) Marshall Wolfe, La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo, mimeo, Santiago, CEPAL, 1976.
- (26) Ver H. Portelli, Gramsci el le bloc historique, Paris, Presses Universitaires, 1972.
- (27) Varios proyectos internacionales discuten, con diferentes niveles de rigor, el problema de la "pobreza crítica"; ver Sergio Molina y Sebastián Piñera, La pobreza en América Latina: situación, evaluación y orientaciones de políticas. Proyectos Pobreza Crítica en América Latina, Santiago, ONU-CEPAL-PNUD, 1979.
- (28) H. Portelli, op. cit..
- (29) Para lo que sigue nos basamos en parte en L.A. Gómez de Souza y M. Teresita de Barbieri, Notas para una evaluación de las experiencias de participación en América Latina, mimeo, Santiago, CEPAL, 1973.
- (30) L.A. Gómez de Souza y Lucia Ribeiro, La participación de la juventud en el proceso de desarrollo: un estudio de caso en Panamá, Col. "Experimentos e inovaciones en educación", París, UNESCO, 1975 (resultados de una investigación CMCH/AD-FAO y CEPAL); ver también J.C. Portantiero,

- Estudiantes y política en América Latina, México, Siglo XXI Ed., 1978; Marialice Foracchi, O estudante e a transformação da sociedade brasileira, São Paulo, Ed.Nacional, 1977.
- (31) CEPAL, Mujeres en América Latina. Aportes para una discusión, México, Fondo de Cultura, 1975.
- (32) Para el caso de Cuba, en su contexto político específico ver CEPAL, Apreciaciones sobre el estilo de desarrollo y sobre las principales políticas sociales en Cuba, mimeo, México, mayo 1978.
- (33) Para un análisis crítico ver G. Riofrio y A. Rodríguez, De invasores a invadidos: 10 años de autodesarrollo en una barriada, Lima, Desco, 1980.
- (34) Vanilda Paiva, Educação popular e educação de adultos, São Paulo, Ed. Loyola, 1973.
- (35) Ver Francisco Wefford, Participação e conflito industrial: Contagem e Osasco 1968, Caderno 5, São Paulo, Cebrap, 1972.
- (36) Para información sobre el movimiento actual ver CEDI, "1980, ABC da greve", Aconteceu, mayo 1980.
- (37) Ver Carlos Arrobo, "Organización capesina y acción comunitaria", en Información sobre CESA y la actual situación del sector campesino, mimeo, Quito, CESA, 1978.
- (38) UNRISD, Estudios de la realidad campesina: cooperación y cambio, Ginebra, UNRISD, 1970; para los datos ver OEA, El Movimiento cooperativista en los países latinoamericanos, Washington, OEA, 1971.
- (39) Orlando Fals Borda, Cooperatives and rural development in Latin America: an analytic report, Ginebra, UNRISD, 1971; el autor republicó el texto en español bajo el título de El reformismo por dentro en América Latina, México, Siglo XXI Ed., 1973.

- (40) Ver C. Arrobo, op. cit..
- (41) L.A. Gómez de Souza y Adair Rocha (ed.), O povo e o Papa, Rio, Civilização Brasileira, 1980; L.A. Gómez de Souza, "Puebla e as práticas populares na América Latina", Encontros com a Civilização Brasileira, nº 3, marzo 1979.
- (42) Herbert José de Souza, Informe FAO: Colombia, Perú, Brasil, informe de actividades, manuscrito, Rio, 1980.
- (43) FAO, Informe. Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Roma, 12-20 julio 1979, WCARRDIREP, julio 1979.
- (44) Report on a Western European Workshop jointly sponsored by FFHC/Action for Development-FAO and the Committee on Society, Development and Peace (SODEPAX), Funding agencies and development education, FFH/AD/EUR/72/3, agosto 1972.
- (45) Ver Luciano Martins, op. cit., pág.67 y siguientes.
- (46) CCPD, Consejo Mundial de Iglesias, El sentido de la ayuda, Lima, CELADEC 1977.
- (47) L.A. Gómez de Souza, "Subdesenvolvimento e ajuda externa", en Seminario CENPLA-CEDEC, Ajuda externa e desenvolvimento, mimeo, Rio, CENPLA, diciembre 1977.
- (48) Waldo Cesar, Para uma nova política de ajuda, Rio, CENPLA, 1974.
- (49) L.A. Gómez de Souza, op. cit..

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1986

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
85. SOUZA, Isabel R.O. Gómez de. <u>Pressupostos ideológicos da estratégia participativa de administração pública.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 85)	22
86. HAGUENAUER, Lia. <u>O complexo químico brasileiro. Organização e dinâmica interna.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 86)	114
87. VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. <u>Nacionalismo versus questão nacional: o exemplo da política nuclear no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 87)	88
88. FIORI, José Luís. <u>A crise do Estado desenvolvimentista no Brasil - uma hipótese preliminar.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 88)	113
89. TIGRE, Paulo Bastos. <u>Perspectivas da indústria brasileira de computadores na 2a. metade da década de 80.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 89)	55
90. ERBER, Fábio Stefano. <u>Padrões de desenvolvimento e difusão de tecnologia.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 90)	73
91. MEDEIROS, Carlos Aguiar de. <u>A "superação" da teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. Os caminhos da crítica.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 91)	38
92. ZONINSEIN, Jonas. <u>Conception and theoretical ambiguities of social democracy in the twentieth century: Hilferding's finance capital.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 92)	42
93. BATISTA, Jorge Chamí. <u>Brazil's Second National Development Plan and its Growth-Cum-Debt Strategy.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 93)	94
94. TAVARES, Maria Conceição. <u>Problemas de Industrialización avanzada en capitalismo tardios y periféricos.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986 (Discussão 94)	66
95. PENA, Maria Valéria Junho. <u>Anotações sobre a pobreza feminina na constituição de um mercado de trabalho informal do Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986 (Discussão 95)	26

96. TAVARES, Maria da Conceição & COUTINHO, Luciano G. La industrialización Brasileña Reciente: Impasse y Perspectivas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 96). 40
97. PROCHNIK, Victor. A cooperação Universidade/Empresa: tendências internacionais recentes no setor de informática. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986. (Discussão 97) 26
98. GUIMARÃES, Fabio Celso de Macedo Soares. A política tecnológica nos países de industrialização recente. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986 (Discussão 98) 60
99. TAVARES, Maria da Conceição. América Latina Frente a Los Condicionantes Actuales de la Economía Internacional - Una Perspectiva Brasileira. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986 (Discussão 99). 14
100. TAUILÉ, José Ricardo. Automação e Competitividade. Tendências no Cenário Internacional. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986 (Discussão 100). 164
101. SOUZA, Luiz Alberto Gómez de. Crise do planejamento e emergências de experiências sociais inovadoras (diagnóstico e projetos alternativos). IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1986 (Discussão 101) 75